



# La Desconexión Entre las Operaciones de Combate y las de Estabilidad: Panamá, 1988-1990

Dr. Lawrence Yates

EL DÍA MIÉRCOLES 20 de diciembre de 1989, EE.UU. realizó una invasión militar de Panamá que puso fin a una crisis de dos años con el régimen dictatorial encabezado por el General Manuel Antonio Noriega, Comandante de las Fuerzas de Defensa de Panamá (FDP). Denominada Operación *Just Cause*, la invasión norteamericana, que comenzó poco antes de las 0100 horas el 20 de diciembre, incluyó varios enfrentamientos armados entre las unidades de los EE.UU. y las FDP.

Más tarde, esa misma mañana, mientras que aún se estaban desarrollando varias batallas, el comandante superior de los EE.UU. en el teatro de operaciones ordenó una tarea relacionada—la Operación *Promote Liberty*—y envió su orden de operaciones (*OPORD*) al Jefe de Estado Mayor Conjunto (JEMC) para su autorización posterior. Diseñada para lidiar con los desórdenes causados por el combate y la caída del régimen de Noriega, el plan autorizaba dos acciones: Por una parte la ejecución de operaciones cívico-militares (*CMO*) para estabilizar la situación en Panamá por medio del restablecimiento del orden y los servicios básicos, y por otra, llevar a cabo las actividades de asuntos civiles que apoyaría al nuevo Gobierno “democrático” de Panamá, que fuera instalado por las autoridades norteamericanas al principio de la invasión.<sup>1</sup>

La Operación *Just Cause* continuó hasta el 11 de enero de 1990 y la Operación *Promote Liberty* conti-

nuó, como fuera anticipado, hasta fin de año. Durante varias semanas las dos operaciones se llevaron a cabo simultáneamente, lo cual significó, en muchos casos, que los soldados que estaban o habían participado en enfrentamientos durante el combate y las operaciones relacionadas al combate, también debieron participar en las operaciones de estabilidad.

## La Crisis

La crisis que culminó en las Operaciones *Just Cause* y *Promote Liberty* comenzó en junio de 1987, con el estallido de manifestaciones populares en Panamá contra el régimen de Noriega. A principios de 1988, esta situación interna llevó a una confrontación entre Panamá y los EE.UU. Noriega recurrió a la retórica y acciones anti-norteamericanas para desviar las críticas en el campo de acción interno. Los EE.UU. expresaron su creciente preocupación con las supuestas actividades ilegales, que iban desde la corrupción y fraude electoral, hasta el narcotráfico y asesinato.

A medida que la crisis empeoraba, también lo hicieron las relaciones, en el pasado cordiales, entre las FDP y el personal militar de los EE.UU. que vivían en las áreas que, de acuerdo al Tratado del Canal firmado a fines de la década de los 70, aún no habían sido traspasadas al control panameño. A principios de febrero, después que un gran jurado federal en el estado de Florida formulara cargos en contra de Noriega y algunos de sus socios

por supuestas violaciones de leyes norteamericanas en contra del crimen organizado y drogas, los dos países se hallaban en rumbo de colisión, del cual ninguno podía desviarse fácilmente sin perder el prestigio o ceder en el área de los intereses nacionales.

Debido al deterioro de la situación y al hecho que Noriega tenía mucho que perder, los asesores políticos en los EE.UU. no podían dejar de pensar en algún tipo de acción militar por parte de Noriega en contra de los ciudadanos o intereses de los EE.UU. en Panamá. De hecho, el personal de las FF.AA. de los EE.UU. y sus familias, ya eran objeto de intimidación por parte de las FDP. Por lo tanto, era prudente para Washington prever el peor de los casos entre los dos países. En caso de que estos temores llegasen a materializarse, el Comando Sur de los EE.UU. (*SOUTHCOM*), un comando unificado que administra todas las actividades militares de los EE.UU. en Sud y Centroamérica, sería la entidad responsable de la ejecución de las operaciones en contra de las fuerzas panameñas.

No obstante, a principios de 1988, *SOUTHCOM* no tenía ningún plan que considerara enfrentar a las FDP, otrora amigables, como una entidad hostil. Para resolver este problema, el Comandante del *SOUTHCOM*, General Frederick F. Woerner hijo, dispuso a su estado mayor que comenzara a desarrollar la planificación de contingencia para la crisis, mientras que al mismo tiempo solicitaba la autorización del JEMC para reunir las fuerzas requeridas de otros comandos. El JEMC le otorgó esta autoridad el 28 de febrero de 1988.

La primera *OPORD*, basada en una directriz del JEMC de fecha 4 de marzo de 1988, fue denominada con el nombre clave de *Elaborate Maze*. El plan consistía de cuatro fases—tres de ellas consideraban operaciones defensivas y la cuarta una acción militar ofensiva—que podía ser puesto en ejecución como reacción a una serie de posibles provocaciones por parte de las FDP. Estas fases no tenían que ser ejecutadas ni independientemente ni en secuencia y, una vez puestas en ejecución, podrían existir superposiciones. No obstante, si las FF.AA. de los EE.UU. debían ejecutar la cuarta fase, de combate, el plan estipulaba claramente que la dictadura de Noriega iba a ser una baja en la operación—o un “cambio de régimen” de acuerdo al lenguaje actual.

Derrocar el gobierno no significaba destruir todas las instituciones del mismo. Mientras que si bien las FDP sufrirían grandes bajas durante el combate e iban a ser descabezadas en términos del mando superior, la organización en sí sobreviviría, pudiendo ser reformada y reconstituida, la cual, sin Noriega ni su círculo inmediato, podía contribuir a la seguridad y estabilidad del país bajo las órdenes de un nuevo gobierno, apoyado por los EE.UU. Lo que le hacía falta a la *OPORD* “*Elaborate Maze*”, era un plan para restablecer el orden y los servi-

cios en Panamá durante el período de pos guerra, como también para proporcionar apoyo al nuevo gobierno hasta que este fuera capaz de desempeñar eficazmente sus funciones y deberes.

Sorprendido por la omisión, los oficiales de asuntos civiles del *SOUTHCOM* solicitaron y recibieron la autorización para elaborar una quinta fase para las operaciones cívico-militares.<sup>2</sup> Previo a la invasión, el pronóstico era un Panamá con sus funciones gubernamentales normales deterioradas; diversos servicios públicos y privados interrumpidos; y unas FDP descabezadas y despojadas de sus capacidades de combate. Bajo estas condiciones, era imposible descartar la posibilidad de manifestaciones populares, pillaje, justicia callejera o un

*A medida que la crisis empeoraba, también lo hicieron las relaciones, en el pasado cordiales, entre las FDP y el personal militar de los EE.UU. que vivían en las áreas que, de acuerdo al Tratado del Canal firmado a fines de la década de los 70, aún no habían sido traspasadas al control panameño.*

incremento en la actividad criminal. En este escenario, podían surgir focos de resistencia y terroristas, así como también insurgentes que podían emplear el sabotaje o tácticas guerrilleras en contra de blancos vulnerables, tales como ciudadanos e instalaciones norteamericanas o también el nuevo gobierno que reemplazaría a Noriega. Enfrentado a estas posibilidades, el *SOUTHCOM* debía estabilizar la situación mediante el restablecimiento de la ley y el orden hasta que el nuevo gobierno fuera capaz de funcionar por sí solo.

Basándose en la experiencia norteamericana del fin de la II GM, quienes planificaron en el área de los asuntos civiles anticiparon que el comandante del *SOUTHCOM* asumiría toda la responsabilidad político-militar para los intereses norteamericanos en Panamá una vez que comenzara el combate y que además presidiría un gobierno militar por unos 30 días. Durante este tiempo, el comandante trasladaría gradualmente varias funciones gubernamentales a la Embajada de los EE.UU. o al nuevo gobierno de Panamá.

Habiendo sido catalogadas por algunos como ideas posteriores a la elaboración de *OPORD Elaborate Maze* original, lo que fuera negado por Woerner, varias de las actividades relativas a las operaciones cívico – militares y de asuntos civiles que fueron postuladas en la versión aumentada de la *OPORD*, tenían la intención de ser integradas, en la medida que fuera necesario, a las operaciones de combate. En realidad, las dos fases fueron distanciándose cada vez más durante el proceso

de planificación. Para empezar, en abril de 1988 el JEMC ordenó a Woerner simplificar el plan *Elaborate Maze* y dividirlo en dos *OPORD* distintas.

Las tres primeras fases de la *OPORD Elaborate Maze*, que consideraban operaciones defensivas y, en algún punto, una concentración de fuerzas de los EE.UU. en Panamá, se convirtieron en la *OPORD Elder Statesman* (y luego *OPORD Post Time*). La fase de invasión/combate se convirtió en la *OPORD Blue Spoon*, y la fase de operaciones cívico-militares y asuntos civiles llegó a ser la *OPORD Krystal Ball*, más tarde denominada *OPORD Blind Logic*. Aunque no se derivara directamente de la

***Derrocar el gobierno no significaba destruir todas las instituciones del mismo. Mientras que si bien las FDP sufrirían grandes bajas durante el combate e iban a ser descabezadas en términos del mando superior, la organización en sí sobreviviría, pudiendo ser reformada y reconstituída, la cual, sin Noriega ni su círculo inmediato, podía contribuir a la seguridad y estabilidad del país bajo las órdenes de un nuevo gobierno, apoyado por los EE.UU.***

*OPORD Elaborate Maze*, la *OPORD Klondike Key*, fue implementada para evacuar los ciudadanos norteamericanos de Panamá.

Conocido en general como el “Libro de Oraciones”, cada una de estas *OPORD* recibió especial atención, sirviendo a menudo como algo más que una referencia transitoria para las otras, lo que particularmente sucedió entre las *OPORD Blue Spoon* y *Blind Logic*. La División de Planificación de la Sección de Operaciones del Estado Mayor Conjunto del *SOUTHCOM* (*SCJ3*), realizó la planificación correspondiente de la *OPORD Blue Spoon*, mientras que la División de Políticas y Estrategia de la Sección de Asuntos Civiles (*J5*) del Estado Mayor Conjunto, llevó a cabo el proceso de planificación de la *OPORD Blind Logic*.<sup>3</sup>

Los encargados de dictar las políticas de Seguridad Operativa (*OPSEC*), establecieron que, una vez separadas, las dos *OPORD* debían ser compartimentadas, otorgando acceso sólo al personal que tenía la necesidad de saber, lo cual significó que sólo unos cuantos oficiales superiores del *SOUTHCOM* tenían total conocimiento de los dos planes, o entendían la forma en que ambos debían interactuar en caso de producirse las hostilidades. Los equipos de asuntos civiles del Componente de Reserva del Ejército a los que les correspondió efectuar las rotaciones de despliegue y repliegue en Panamá para ayudar

al personal de la *SCJ5* a formular la *OPORD Blind Logic*, no tenían acceso a la *OPORD Blue Spoon*. Más aún, al limitar cada *OPORD* a los canales militares—una de las condiciones de *OPSEC*—se excluyó la posibilidad de que organizaciones civiles del Gobierno de los EE.UU., cuyos empleados eran expertos en la planificación y conducción de muchas actividades no militares, contribuyeran proporcionando valiosa información en aquellas que se encontraban enumeradas en la *OPORD Blind Logic*. Esta división de trabajos en el proceso de planificación quedó reflejada en las *OPORD* anexas.

La Fuerza de Tarea Conjunta (*JTF*) Panamá, un cuartel general activado por Woerner en abril de 1988 y ubicado a sólo unas millas de *SOUTHCOM* en el Fuerte Clayton, Panamá, se encargó de los detalles para las operaciones de combate convencional en la *OPORD Blue Spoon*, mientras que Woerner debió depender de los reservistas visitantes para trabajar en el plan de la fuerza de tarea de operaciones cívico-militares que apoyaría la *OPORD Blind Logic*.<sup>4</sup> Una vez más, los encargados de *OPSEC* impidieron cualquier coordinación significativa entre la *JTF* y los reservistas.

Al escribir el plan de apoyo para la *OPORD Blue Spoon*, la *JTF* Panamá tenía que considerar por lo menos dos contingencias. Una en la que se asumía un ataque sorpresivo de las FDP, que requeriría que las fuerzas de los EE.UU. en Panamá mantuvieran sus posiciones hasta que llegasen refuerzos del territorio continental. Y una segunda y más deseable contingencia, en la que los EE.UU. determinarían el momento y redirección de los acontecimientos. En ese escenario, una concentración de tropas norteamericanas en Panamá, considerada en la *OPORD Post Time*, precedería la ejecución de las operaciones de combate.

En la creencia que una invasión norteamericana a Panamá dañaría la imagen e intereses de los EE.UU. en toda Latinoamérica, Woerner esperaba que la concentración de tropas resolviera por sí sola la crisis, al presionando a los oficiales de las FDP para que derrocaran a Noriega en lugar de arriesgar una invasión de su país y la destrucción de su organización. Sin embargo, si el efecto psicológico de la concentración de fuerzas no resultaba en “una solución panameña” a la crisis, se esperaba que las fuerzas pusieran en ejecución la *OPORD Blue Spoon*.<sup>5</sup> En este caso, las fuerzas asignadas a la *JTF* Panamá, incluirían un elemento de las Fuerzas de Asuntos Civiles (*CAF*).<sup>6</sup> Antes de comenzar las hostilidades, los oficiales de enlace de las *CAF* debían ser asignados a las unidades tácticas avanzadas, y una vez que comenzaran las operaciones militares, las *CAF* llevarían a cabo sus operaciones cívico-militares en forma simultánea, con énfasis en el manejo de civiles desplazados como consecuencias del combate.

Por lo tanto, a pesar de que había existido poca o



Departamento de Defensa

El General Horace G. Taylor conjuntamente con otros oficiales antes de realizar la ceremonia conmemorando el regreso del 1º Batallón, 75º Regimiento de Rangers de Panamá en enero de 1990.

casi ninguna coordinación formal entre los oficiales que planearon las *OPORD* de apoyo para *Blue Spoon* y *Blind Logic*, por lo menos a mediados de 1988 se había reconocido que las unidades tácticas bajo la *JTF* Panamá enfrentarían asuntos relacionados a las operaciones cívico-militares en forma inmediata y que necesitarían de alguna capacidad para responder a ellos. Muchos más detalles relativos a la interacción de los dos planes requerían de mayor trabajo, pero quienes planificaban habían tenido un comienzo prometedor. No obstante, los eventos que siguieron conspirarían para revertir ese progreso.

La Fuerza de Tarea Conjunta Panamá fue organizada sobre la base del Ejército Sur de los EE.UU. (*USARSO*), Componente del Ejército del *SOUTHCOM*. Varios oficiales en el estado mayor de Woerner, así como algunos en el Pentágono y otros lugares, dudaron que el *USARSO* tuviese los recursos necesarios para llevar adelante una planificación de contingencia eficaz o para constituirse como un cuartel general de combate en caso de que se ejecutara lo previsto en el plan *Blue Spoon*. Como consecuencia, a fines de 1988 el Pentágono decidió nombrar al XVIII Cuerpo de Ejército Aerotransportado (una organización especializada en la planificación de contingencia) como el agente ejecutivo encargado de planear las operaciones convencionales de la *OPORD Blue Spoon* y como cuartel general de combate para la fase de ejecución del plan.

A pesar de haber recibido en buena forma las modificaciones a la planificación, cosa que molestaba mucho al

*USARSO*, se sentía escéptico de tener al XVIII CE como la fuerza de combate para la *JTF*. En primer lugar, el XVIII CE se encontraba en el cuartel del Fuerte Bragg, Carolina del Norte, y a diferencia de los comandos, unidades y personal militar de los EE.UU. en Panamá, no había sido expuesto diariamente a las complejidades y sutilezas de la crisis. Tampoco estaba acostumbrado al ambiente interno del país, cuya población era amistosa—o por lo menos no hostil—a los EE.UU. Una invasión que se realizara de manera tradicional, podía resultar una empresa difícil que, junto con resolver el problema de Noriega, podía tener repercusiones indeseables. Por lo tanto, Woerner rehusó dar al Comandante del XVIII CE más que sólo una vaga noción de cuándo su unidad se desplegaría en Panamá, en caso de una invasión que pusiera en ejecución el plan *Blue Spoon*.

La decisión que formalmente introdujo el XVIII CE en el proceso de planeamiento, ocurrió en un momento de calma de la crisis que duró hasta mayo de 1989. Entonces, al aparecer señales de violencia, que siguieron a las elecciones nacionales de Panamá el 7 de mayo de 1989, el Presidente de los EE.UU. George H.W. Bush dispuso el envío de más fuerzas de los EE.UU. a Panamá, en lo que fue denominada la Operación *Nimrod Dancer*. Las unidades desplegadas incluían un cuartel general de brigada de la 7ª División de Infantería Ligera (DIL), un batallón de esta división, un batallón de la 5ª División Mecanizada y una compañía del Cuerpo de Infantería de Marina. La

concentración de fuerzas fue considerada como una ejecución parcial de la *OPORD Post Time*, permitiendo que las FF.AA. de los EE.UU. en Panamá reafirmara los derechos norteamericanos contenidos en el Tratado, incrementando, al mismo tiempo, la presión psicológica sobre las FDP para que derrocaran a Noriega. No obstante, la Operación *Nimrod Dancer* no fue diseñada como prelude a las operaciones de combate, por lo que las unidades designadas a servir en la *CAF Blue Spoon* no fueron desplegadas.

Además de la concentración de fuerzas, la Operación *Nimrod Dancer* también consideró la llegada de un equipo de planificación de tres oficiales del XVIII CE a Panamá. Los oficiales del *SOUTHCOM* que trabajaban en la *Blind Logic* sacaron provecho de la visita para realizar la necesaria coordinación. Entre otras cosas,

***La decisión que formalmente introdujo el XVIII CE en el proceso de planeamiento, ocurrió en un momento de calma de la crisis que duró hasta mayo de 1989. Entonces, al aparecer señales de violencia, que siguieron a las elecciones nacionales de Panamá el 7 de mayo de 1989, el Presidente de los EE.UU. George H.W. Bush dispuso el envío de más fuerzas de los EE.UU. a Panamá, en lo que fue denominada la Operación Nimrod Dancer.***

los oficiales de asuntos civiles en la *SCJ5* querían ser seguros que el XVIII CE estaba prestando la atención adecuada a la misión de operaciones cívico-militares de la *OPORD Blue Spoon*.

Para poder dar inicio al proceso de restablecimiento de la ley y el orden, así como el de los servicios gubernamentales, durante e inmediatamente después de las operaciones de combate, fue necesario que el equipo de planificación del XVIII CE coordinara e hiciera los arreglos necesarios para la oportuna llegada de las fuerzas de apoyo para las operaciones cívico-militares, tales como la policía militar (PM), ingenieros, médicos, unidades de asuntos civiles y personal del Componente de la Reserva, como también determinar el punto en que el control de estas fuerzas iba a ser trasladado desde una *JTF* operada por el XVIII CE a una FT de Operaciones Cívico-Militares, comandado por el director de la *J5* del *SOUTHCOM*.

El *SCJ5* y el equipo planificador del XVIII CE discutieron las implicancias de la *OPORD Blue Spoon* y establecieron algunos acuerdos tentativos, cuyos alcances, pensaba el *SOUTHCOM*, proporcionarían información relativa a los esfuerzos de planificación en el Fuerte

Bragg. No obstante, el cuartel general del XVIII CE no consideró estos acuerdos como tareas formales y continuó a concentrarse casi exclusivamente en la misión de combate de la *OPORD Blue Spoon*. Desafortunadamente, esta desconexión entre las dos secciones de planificación no fue percibida sino hasta más tarde, en vísperas de la Operación *Just Cause*. Entretanto, los encargados de la planificación de asuntos civiles que trabajaban en la *OPORD Blind Logic*, erróneamente pensaban que el XVIII CE había entendido y actuaba basado en el hecho de que, si este llegaba a ser el cuartel general encargado de las operaciones de combate, “la misión de la ley y orden y la misión de restablecer los servicios de emergencia pertenecería a la *JTF*” comandada por el respectivo Comandante General del XVIII CE y tripulada por el su estado mayor.<sup>7</sup>

En medio de toda esta actividad, el Pentágono anunció que el General Woerner dejaría su posición como Comandante del *SOUTHCOM* y sería remplazado por el General Maxwell Thurman. El cambio de mando fue programado para el 30 de septiembre de 1989 y la noticia fue bien acogida en Fuerte Bragg, donde el comandante del XVIII CE Aerotransportado y el de las fuerzas de operaciones especiales, designados bajo la *OPORD Blue Spoon*, nunca habían estado contentos con la estrategia de Woerner. Aún después de la Operación *Nimrod Dancer*, los despliegues todavía necesitaban un incremento gradual de fuerzas en Panamá antes de que los EE.UU. pudieran iniciar las operaciones de combate.

Ambos comandantes en el Fuerte Bragg pensaban que el incremento gradual sacrificaba el principio de sorpresa e incrementaba la iniciativa táctica al enemigo. Ellos preferían, en cambio, un plan en el que se empleara una fuerza abrumadora en ataques simultáneos en contra de diversos objetivos de las FDP. A principios de agosto, Thurman visitó a Fuerte Bragg, recibió una exposición acerca del plan *Blue Spoon*, que incluía las dudas que tenían los dos comandantes, e informó a quienes estaban presentes que, una vez que asumiera el mando de *SOUTHCOM*, apoyaría una nueva planificación que enfatizara la concentración de fuerzas y la sorpresa.

Cuando Thurman asumió su cargo en *SOUTHCOM*, el equipo de planificación del XVIII CE ya tenía un borrador de este plan. Los eventos que siguieron fueron positivos. Tres días después de la ceremonia de cambio de mando, un grupo de oficiales desafectos de las FDP lanzaron lo que resultó ser un golpe de estado fallido en contra de Noriega, un fiasco en el cual muchos de los participantes pagaron con sus vidas. Las sangrientas consecuencias del fracaso hacían poco probable que otro grupo de oficiales de las FDP realizara otro intento para derrocar a Noriega. Siendo una solución panameña a la crisis una posibilidad remota, la invasión de Panamá por parte de los EE.UU. llegó a ser casi inevitable.



Departamento de Defensa

Paracaidistas del 1<sup>er</sup> Batallón, 509<sup>a</sup> Infantería saltan de un C-130E Hercules en una zona fuera de la ciudad de Panamá para realizar operaciones en apoyo de la Operación Just Cause, 1 de enero de 1990.

Dado este pronóstico, Thurman dispuso al XVIII CE que efectuara algunas correcciones a su nuevo plan, para luego ser enviado como el Plan Operativo (OPLAN) 90-2 (*Blue Spoon*) para la aprobación del JEMC, otorgada el 3 de noviembre de 1989. La OPORD 1-90, versión actualizada del plan *Blue Spoon* del SOUTHCOM, había sido corregido para que en él quedaran reflejadas, en términos generales, contenidotas previsiones del plan de apoyo del XVIII CE (Procedimiento operativo contrario a lo normalmente establecido, en el cual los planes de apoyo se formulan después de la orientación general contenida en las planificación emitida por un cuartel general superior).

En la definición de la misión, el OPLAN 90-2 citaba textualmente “prepararse para restaurar la ley y el orden, así como para apoyar la instauración de un gobierno reconocido por los EE.UU. en Panamá”. Más aún, las reglas de enfrentamiento incluidas establecían: “Al ejecutar todas las operaciones se buscará minimizar los daños colaterales a personas e instalaciones no militares y que puedan producir dificultades a la economía de Panamá”.<sup>8</sup> A pesar de estas referencias y alusiones a operaciones de estabilización, no existían en el OPLAN 90-2 detalles o recomendaciones referentes a las tareas necesarias que debían ser desempeñadas. En cambio, su énfasis se encontraba en las operaciones de combate, lo cual era apoyado por Thurman. (Desde que asumiera la comandancia del SOUTHCOM, Thurman no había recibido ninguna presentación acerca de OPORD *Blind*

*Logic* debido a la falta de personal y otras prioridades más importantes en la sección de SCJ5.) En las sesiones de planificación llevada a cabo en el SOUTHCOM y en Fuerte Bragg, apenas fueron mencionadas las misiones relativas a operaciones cívico-militares contenidas en la OPORD *Blue Spoon*. Lo mismo ocurrió respecto a la misión de proteger a civiles norteamericanos en Panamá. En una reunión de planificación en octubre, el comandante del XVIII CE, Teniente General Carl Stiener dijo textualmente, “No se preocupen de los civiles sino hasta el término de *Blue Spoon*. (Ya que) Vamos a estar ocupados con la neutralización de las FDP.”<sup>9</sup>

La alta prioridad otorgada a las operaciones de combate por Thurman, Steiner y otros, tenía sentido en términos de minimizar las bajas norteamericanas y los daños colaterales. También había que considerar lo obvio: a menos que las FDP fuesen derrotadas, las preocupaciones acerca de las operaciones de estabilización eran totalmente hipotéticas. Para compensar la carencia de atención prestada a la misión de operaciones cívico-militares de *Blue Spoon*, quienes planificaban asumían que los combates más serios se terminarían en unas horas, luego de las cuales las unidades tácticas tendrían tiempo suficiente para hacer la transición desde operaciones de combate a las de estabilización.

Si bien en el grupo de planificación de la Operación *Blind Logic* en la SCJ5 no existía gran optimismo, había otro grupo que estaba preocupado acerca de la forma en que el XVIII CE ejecutaría su misión de estabilización.

Como lo consideraba el *OPLAN* 90-2, la 7ª División de Infantería Ligera, con guarnición en el Fuerte Ord, California, estaba considerada para llegar en Panamá como la unidad que llegaría luego de terminada la mayor parte de las operaciones de combate, lo que el grupo de planificación del Fuerte Ord interpretaba como una cierta posibilidad para que las tres brigadas de la División (una de las cuales ya estaba en Panamá como parte del incremento de tropas bajo la Operación *Nimrod Dancer*) se vieran profundamente involucradas en las operaciones cívico-militares. Por esta razón, uno de los principales

***La alta prioridad otorgada a las operaciones de combate por Thurman, Steiner y otros, tenía sentido en términos de minimizar las bajas norteamericanas y los daños colaterales. También había que considerar lo obvio: a menos que las FDP fuesen derrotadas, las preocupaciones acerca de las operaciones de estabilización eran totalmente hipotéticas.***

planificadores de la *OPORD Blue Spoon*, en la versión correspondiente a la División, se puso en contacto con el XVIII CE y sugirió que el tema de la coordinación de las operaciones cívico-militares debía ser incluido en la agenda de la próxima sesión de planificación en Panamá, programada para los mediados de diciembre, a lo que el XVIII Cuerpo Aerotransportado rápidamente concordó.<sup>10</sup>

No obstante, la deseada discusión nunca se llevó a cabo. Dos días antes de que comenzara la sesión, los guardias de un punto de control vehicular de las FDP, en la ciudad de Panamá, dispararon hiriendo de muerte a un integrante del Cuerpo de Infantería de Marina. Al día siguiente, el 17 de diciembre de 1989, el Presidente Bush tomó la decisión de poner en ejecución la *OPORD Blue Spoon*, rebautizada como Operación *Just Cause*. Por ello, la sesión de planificación en Panamá se convirtió en uno para planificar la guerra, con la oportunidad de hacer algunos pequeños retoques de última hora al plan de combate. Thurman enfatizó que los civiles norteamericanos debían ser protegidos, pero el consenso era que este objetivo podía ser mejor logrado mediante el rápido empleo de fuerzas contra las FDP.

A medida que Thurman, Steiner y sus respectivos estados mayores revisaban detalladamente la *OPORD Blue Spoon*, la *SCJ5* trataba de actualizar la *OPORD Blind Logic*, que aún contenía la presunción de que el comandante de *SOUTHCOM* encabezaría un gobierno militar en Panamá por un periodo aproximado de un mes. De hecho, el Gobierno de Bush había decidido reemplazar

el régimen de Noriega con miembros de la oposición panameña que habían sido electos en mayo, cuya victoria fuera anulada por Noriega en las violentas secuelas de la elección. Este plan obviaba claramente la necesidad de un gobierno militar de los EE.UU. como había sido planeado por *SOUTHCOM*. El esfuerzo de reestructurar la *OPORD Blind Logic* en vísperas de la invasión, para alinearla con las nuevas realidades, resultó complejo, así que se elaboró una nueva *OPORD* abreviada, en la cual se incluyeron los anexos de la *OPORD Blind Logic*, para luego ser remitida al JEMC el 20 de diciembre. El día siguiente, el Pentágono aprobó la ejecución del plan y lo denominó la Operación *Promote Liberty*.

Por ello, en la víspera de la Operación *Just Cause* aún existían desconexiones entre el plan de invasión y el plan de las operaciones cívico-militares, relacionadas a la conducción de las operaciones de estabilización. Eso significó que las unidades tácticas que se preparaban a tomar parte en la invasión, se concentraron en sus roles de combate y prestaron poca atención a las operaciones de estabilización que debían realizar, lo cual probablemente no hubiese ocurrido si la coordinación hubiese sido mejor durante la fase de planificación.

Era más probable que los comandantes de unidad estuviesen más preocupados de minimizar sus propias bajas y de derrotar a las FDP—las cuales se habían transformado en un objetivo de destrucción—que de cualquier tipo de tarea policíaca que pudiera surgir durante la fase de combate. Algunas unidades que se encontraban desde antes en el país, fueron informadas que iban a tener que lidiar con la población panameña por mucho tiempo luego de terminado el combate. Este aviso, sin embargo, logró que a quienes estaba dirigido, reorientaran muy pocos, si es que alguno, de sus esfuerzos de preparación para el combate, hacia las operaciones cívico-militares.

## La invasión

Una vez que comenzó la Operación *Just Cause*, surgieron rápidamente dos situaciones que hicieron palpables las desconexiones que hubo durante el proceso de planificación. La primera situación tuvo relación con los refugiados panameños. Se asumió que el combate forzaría a algunos civiles a salir de sus casas, y los planes tenían previsto el establecimiento de centros para ellos, pero ningún oficial de estado mayor ni comandante había anticipado lo que en realidad ocurriría.

En la ciudad de Panamá, cuando el vecindario que existía al lado del cuartel general de las FDP fue completamente incendiado, cerca de 10.000 panameños tuvieron que abandonar sus casas. Este número de refugiados fue mayor al de los cálculos más exagerados efectuados durante la fase de planificación. Aún peor, la mayoría de estos panameños sin hogar se dirigían directamente hacia las líneas de combate de los EE.UU., cerca del cuartel



Departamento de Defensa

Un helicóptero UH-60 Black Hawk del 228º Regimiento de Aviación volando en apoyo de la Operación Just Cause.

general de las FDP, lugar en el que el combate—el más feroz de *Just Cause*—aún se encontraba en desarrollo.

El comandante de la FT de los EE.UU. que estaba en el lugar, rápidamente desvió a los civiles a una escuela secundaria cercana, que de inmediato se convirtiera de una estación de socorro militar a un centro de refugiados. Poco tiempo después tanto el edificio como el campo deportivo del centro sobrepasó su capacidad y quienes se encontraban hacinados en su interior debieron enfrentar dificultades tales como baños atascados, escasez de comida, madres y niños entremezclados con narcotraficantes, criminales armados e integrantes de las FDP que se habían despojado de sus uniformes, así como una variedad de otros peligros e inconveniencias. Pasaron varios días antes que el centro comenzara a funcionar con cierta eficacia. De mayores consecuencias, más de un año después, las extremas condiciones en que se encontraban aquellos refugiados de *Just Cause*, que continuaban sin hogar, presentó un escándalo mayor para el gobierno instaurado por los EE.UU. (que perdió el poder en la primera elección regular posterior al conflicto).<sup>11</sup>

La segunda situación que surgió consistió en el pillaje generalizado que comenzó poco después de la invasión y que durara unos 3 a 4 días. Quienes habían planificado habían anticipado el problema pero no habían dispuesto las tropas necesarias para controlarlo. Mientras que las FF.AA. de los EE.UU. habían puesto en ejecución la Operación *Just Cause* con una fuerza abrumadora, la ventaja de ella se medía más en términos tecnológicos que en aquella proporcionada por la ventaja numérica de combatientes.

En algunas batallas, tales como la del cuartel general de las FDP, la proporción de fuerzas entre los EE.UU. y las FDP era de 1:1. Además, las tropas que idealmente debiesen haber sido posicionadas para las operaciones de estabilización en el centro comercial y residencial de la ciudad de Panamá, como lo consideraba el plan de Woerner, habían sido, de acuerdo con el plan de Thurman y el CE, empleadas en otras misiones para atacar blancos enemigos en las afueras de la ciudad. Como consecuencia, el pillaje en la capital (y en Colón al otro lado del istmo), que comenzó el 20 de diciembre, continuó sin interrupciones por varios días, con un costo de US\$1 a 2 billones para la economía de Panamá.

Como sucediera con las unidades de combate de los EE.UU., la Policía Militar se había vuelto insuficiente y no podía poner fin al pillaje. En lugar de ello, se encontraban administrando un centro de detención, vigilando convoyes y realizando otras tareas de seguridad. Simplemente no había un número suficiente de policías militares para contrarrestar todos los problemas que exigían atención en los primeros días de la operación. (Para poner este tema en perspectiva, un planeador del XVIII CE escribió en 1991: “Aún hoy en día no hay suficientes policías militares en el Ejército para enfrentar el problema del crimen en la ciudad de Panamá.”)<sup>12</sup>

Afortunadamente, la mayoría de las batallas que fueron entabladas en la Operación *Just Cause* terminaron en unas horas, como fuera anticipado, y las victoriosas tropas de combate de los EE.UU. comenzaron a asumir actividades subsiguientes, tales como la detención de individuos de las FDP y otros sospechosos, vigilancia

de áreas residenciales y otros sitios oficiales, búsqueda de escondites de armas, administración de funciones gubernamentales en varios pueblos y aldeas y, en general, la restauración de la ley y orden. En breve, comenzaron a actuar como policías, ingenieros, trabajadores sociales, oficiales de asuntos civiles y de acciones cívicas, alcaldes y gobernadores.

Para algunas unidades, la transición de combatiente a policía o alcalde causó serios problemas, especialmente cuando se remplazaron las reglas de enfrentamiento (*ROE*), ya restrictivas en combate, con otras *ROE* más restrictivas aún, propias de las operaciones de estabilización que siguieron. A pesar de ello, la mayoría de las unidades de combate llevó a cabo sus nuevas y poco ortodoxas tareas con éxito y, en unos días, se restableció el clima de orden en las principales áreas urbanas de Panamá. El hecho de que la mayoría de unidades de combate de los EE.UU. no se encontraban preparadas para realizar las operaciones de estabilización fue considerado una deficiencia en la planificación y preparación de la invasión, pero por lo menos un comandante destacó luego que dudaba que sus fuerzas convencionales hubiesen podido entrenar adecuadamente para las tareas esenciales de la misión que eran requeridas, dadas las complejidades de las operaciones de estabilización que debió enfrentar su unidad.<sup>13</sup>

Mientras las tropas de los EE.UU. restauraban el orden y minimizaban los daños, también debían cumplir la misión de brindar apoyo al gobierno recién instaurado. Idealmente, el personal de asuntos civiles debió haber encabezado este tipo de esfuerzo, pero muchos de estos especialistas estaban en las unidades del Componente de la Reserva del Ejército, y el Pentágono había anulado una recomendación para la activación de este Componente del plan del *SOUTHCOM*.

Varios meses antes de la invasión, la *SCJ5* había anticipado este acontecimiento y había identificado a voluntarios específicos del Componente de la Reserva con la experiencia requerida para el despliegue en Panamá. Aún, cuando algunos de estos voluntarios llegaron durante la Operación *Promote Liberty*, las fuerzas regulares del Ejército y otro personal militar, ya estaban realizando las tareas anticipadas. Resultó que algunos reservistas que trabajaban en una de las organizaciones que tenían que ver con los asuntos de ley y orden y de reconstrucción de la nación, se dieron cuenta que sus funciones se encontraban superpuestas con las de otros. Las reuniones diarias de coordinación ayudaron a resolver la confusión y el comandante del Comando de Operaciones Especiales de los EE.UU. en la Base Aérea de MacDill, Florida, entregó una recomendación de largo plazo. Lo que resultó fue la activación del Grupo de Apoyo Militar (*MSG*), una organización bajo el mando de la Fuerza de Tarea Conjunta Panamá, con

la misión de supervisar las actividades de la Operación *Promote Liberty*. Cuando el *MSG* cesara sus funciones un año después, dejó un país relativamente estable y un gobierno en funcionamiento.<sup>14</sup>

En retrospectiva, las Operaciones *Just Cause* y *Promote Liberty* fueron bastante exitosas, lo que no quiere decir, que la planificación para cada una de ellas hubiese sido perfecta o que las dos operaciones hubiesen sido coordinadas adecuadamente durante el proceso de planificación. Hay que considerar, por ejemplo, la mentalidad reflejada en la terminología empleada para describir las operaciones. En las discusiones antes, durante y después de la invasión, generalmente se denominó a la Operación *Just Cause* como la fase de conflicto, y la Operación *Promote Liberty* como la de pos conflicto. Estos términos sugieren que existían dos operaciones secuenciales cuando, en realidad, ocurrieron casi simultáneamente.

Se había anticipado la superposición, pero pocos planificadores o unidades de tropas se habían preparado para sus ramificaciones. Quienes tuvieron la responsabilidad de planificar en el XVIII CE Aerotransportado, sostenían que su “enfoque estuvo correcto al centrarse en la neutralización de las FDP”.<sup>15</sup> Quienes cumplían con la misma misión en la sección *SCJ5*, sostenían que el enfoque del XVIII CE Aerotransportado debió haber incluido las operaciones de estabilización, y que el nuevo comandante del *SOUTHCOM* no impulsó esta posición, principalmente porque ignoraba casi por completo la *OPORD Blind Logic* y sus implicancias. La mayoría de las unidades de combate que participó en la Operación *Just Cause*, utilizó la misma metodología del XVIII CE., concentrándose también en ganar la guerra, no tomando parte en ninguna misión que no fuera de combate hasta que las FDP hubieran sido derrotadas, debiendo empeñarse en un trabajo que tuvo mucho de “aprender mientras se practica”, en lo que a entrenamiento para él se refiere.

Tal como un oficial de enlace del Comando de Entrenamiento y Doctrina del Ejército de los EE.UU. escribiera en abril de 1990: “¿Dónde entrenamos a los integrantes de un batallón de infantería o artillería para administrar una ciudad, hacerse cargo de los prisioneros y refugiados, alimentar y salvaguardar a la población y operar sus servicios públicos? La sobresaliente ejecución de la lista de tareas esenciales para la misión (*METL*) constituyó la norma para todas las unidades en la [Operación] *Just Cause*. Pero en la medida que debieron enfrentar desafíos reales en la conducción de la defensa interna, asuntos civiles, acciones cívicas y operaciones psicológicas de un país extranjero, se vieron pisando un terreno desconocido. Teníamos unidades de combate (de acción directa) que trabajaban en los ámbitos político, económico y social (indirectos). ¿Cuándo, dónde y cómo preparamos a las

fuerzas convencionales del Ejército para hacer esto? Conocían los motivos por los cuales fueron desplegados aquí: proteger las vidas y efectos personales de los Estados Unidos tan eficazmente como fuera posible. Cumplieron con esta misión, pero no recibieron ninguna orden preparatoria para cumplir con la misión de reconstrucción de una nación que venía después. Si la hubieran recibido, ¿Cómo llevar a cabo su preparación? ¿Cuáles eran las *METL* para ello?"<sup>16</sup>

Cuando quienes planifican las operaciones de combate prestan poca atención a las operaciones de estabilización, que probablemente ocurrirán en forma simultánea al combate, y cuando las unidades de combate se preparan sólo para el combate y evitan hacerlo para las actividades policíacas, por ser vistas como impropias para los combatientes, siempre existe la posibilidad, más aún la probabilidad, que el combate, especialmente en un área urbana, resulte en un quebrantamiento de la ley y el orden de tal magnitud y duración, que será seguido por un periodo de caos. Esta caótica situación se produjo en Panamá durante la Operación *Just Cause*, en este caso por varios días, durante los cuales se dañó la economía, se

destruyó la propiedad y se interfirió en las vidas privadas de los ciudadanos.

En la medida que las tropas de combate aprendieron a realizar estas tareas poco ortodoxas impuestas sobre ellos por la necesidad y que la Operación *Promote Liberty* finalmente comenzara a alcanzar el ritmo deseado, la mayoría de los efectos negativos del caos (salvo el asunto de los refugiados) fueron rectificadas. A pesar del lento flujo de apoyo norteamericano a Panamá, se recuperó la economía, en gran parte la población permaneció pro-norteamericana, no surgieron focos de resistencia, comenzó a funcionar un nuevo gobierno y se realizaron las elecciones tal y como fueran programadas.

Pero, en medio del exitoso resultado de las Operaciones *Just Cause* y *Promote Liberty*, una persistente pregunta permanecía: ¿Podría acaso una desconexión entre las operaciones de combate y las de estabilización en un futuro conflicto, conducir a un caos mayor por un período de tiempo más prolongado y con resultados menos satisfactorios? Las FF.AA. y la comunidad política encargados de administrar tales operaciones deben contemplar seriamente buscar la respuesta a esta pregunta. **MR**

### NOTAS

1. El Presidente y los dos vicepresidentes panameños que los EE.UU. ayudaron a instalar poco antes de la invasión, habían sido electos anteriormente en mayo del mismo año, sólo para presenciar los resultados de la elección nacional anulados por el General Manuel Noriega. Por lo tanto, los oficiales del Gobierno de los EE.UU. podrían sostener que habían preparado el terreno para que los líderes electos de Panamá asumieran sus legítimas posiciones.

2. Para más información acerca de la formulación de la *OPORD Elaborate Maze* y la necesidad de la fase de operaciones cívico-militares (*CMO*), véase John T. Fishel, *The Fog of Peace: Planning and Executing the Restoration of Panama* (Carlisle Barracks, Pensilvania: Instituto de Estudios Estratégicos [SSI], 15 de abril de 1992), págs. 7-8.

3. En los arreglos organizacionales del borrador del documento matriz de la *OPORD Blue Spoon* y *Blind Logic* y sus anexos, así como también los efectos de las consideraciones de *OPSEC*, véase *ibid.*, págs. 7-24.

4. El General Frederick F. Woerner, hijo, también activó una Fuerza de Tarea Conjunta de Operaciones Especiales (*JSOTF*), que controló las fuerzas de operaciones especiales durante la ejecución de *Blue Spoon*. Pero, dado que estas unidades realizaran ataques de precisión y luego salieran, la *JSOTF*, en el Fuerte Bragg, Carolina del Norte, no se preocuparon con la ley y orden u otros asuntos de las operaciones cívico-militares.

5. Woerner, entrevista con el autor, Fuerte Leavenworth, Kansas, 30 de abril de 1991.

6. Transparencias no clasificadas de la Fuerza de Tarea Conjunta (*JTF*) Panamá, sin fecha.

7. Fishel, págs. 20-24.

8. El Plan de Operaciones (*OPLAN*) 90-2 de la *JTF-SOUTH (Blue Spoon)*, del 3 de noviembre de 1989. Véase también la misión y reglas de enfrentamiento (*ROE*) en la *OPORD 1-90 (Blue Spoon)* del Comandante en Jefe de los EE.UU., Sur (*US-CINCSO*), 30 de octubre de 1989.

9. Memorando al: J3, 20 de octubre de 89, Puntos Principales de la Reunión de Planificación del XVIII [CE], archivos Panamá, Biblioteca de Investigación de Armas

Combinadas, Fuerte Leavenworth, Kansas.

10. El Mayor Harry Tomlin, entrevista con el autor, 22 de marzo de 1991, Fuerte Leavenworth, Kansas.

11. Coronel William Connolly, entrevista con el autor, 29 de enero de 1990; Teniente Coronel Les Knoblock, entrevista con el autor, enero de 1990, Fuerte Clayton, Panamá.

12. Planificador del XVIII CE Aerotransportado, carta al autor, 12 de septiembre de 1991.

13. Conrad C. Crane, *Landpower and Crises: Army Roles and Missions in Smaller-Scale Contingencies during the 1990s* (Carlisle Barracks, Pensilvania: SSI, 2001), pág. 16, nos. 26 y 28. Acerca de las *ROE* cambiantes y restrictivas, un participante en la Operación *Just Cause* escribió que los conceptos en las Leyes Internacionales de Guerra Terrestre "adquirieron un nuevo sentido cuando fueron aplicados al papel de una policía. La fuerza letal sólo podía ser empleada para la autodefensa y para proteger vidas norteamericanas y panameñas. La fuerza mínima sería empleada en el establecimiento de la ley y el orden. Se debía hacer disparos de advertencia en todos los casos, y era obligatorio disparar sólo para herir. Estaba prohibido cargar un cartucho cuando no existía peligro inminente y despejar un edificio empleando fuego. En los puntos de control vehicular sólo podíamos disparar si un vehículo trataba de pasar sin detenerse, y sólo podíamos disparar para inutilizar el vehículo, y no a los ocupantes." *Lo que resultó fue que muchos soldados "no sabían cuando se debía emplear la fuerza, o cuando se debía disparar, o qué hacer SI. . ."* Clarence E. Briggs III, *Operation Just Cause: Panama, December 1989* (Harrisburg, Pensilvania: Stackpole Books, 1990), págs. 96 y 104.

14. Véase Fishel para el relato de *nationbuilding* en Panamá, incluyendo el establecimiento de las funciones de los Grupos de Apoyo Militares (*MSG*).

15. Carta XVIII Cuerpo Aerotransportado.

16. Teniente Coronel Mike W. Menser, Memorando para Distribuir Lista, 1 de abril de 1990, Informe Mensual, págs. 104-105. Briggs también cita la necesidad de modificar el adiestramiento de la infantería para incluir "módulos específicos que tratan con las reglas de enfrentamiento."

*El Dr. Lawrence A. Yates es un historiador en el Instituto de Estudios de Combate de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de los EE.UU. en el Fuerte Leavenworth, Kansas. Él obtuvo su licenciatura y Maestría de la University of Missouri en Kansas City y un Doctorado de la University of Kansas. Desea agradecer al Dr. John T. Fishel, de la National Defense University, por haber revisado el presente artículo y sugerido los cambios apropiados.*